

РЕОРГАНИЗАЦИЯ ВУЗА

Е. В. Романов

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ ВУЗОВ

Доказывается, что предлагаемый Минобрнауки РФ план мероприятий, направленных на повышение эффективности образования и науки («дорожная карта»), разработан без учета позитивных демографических тенденций после 2018 г. и реализация плана будет способствовать снижению инновационного потенциала региональных вузов вследствие потерь, связанных с утратой аккумулированного опыта педагогических кадров. Обосновывается отсутствие явной связи между укрупнением вузов и повышением их конкурентоспособности. Рассмотрены варианты реорганизации, реализуемые в системе высшего профессионального образования.

Ключевые слова: «дорожная карта», мониторинг эффективности деятельности вузов, реорганизация вузов, рейтинг вузов.

E. V. Romanov

Problems and prospects of reorganization of higher education institutions

The plan of measures offered by the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, directed on increase of efficiency of science and education («road map») is developed without positive demographic tendencies after 2018. Implementation of the plan will promote decrease in innovative capacity of regional higher education institutions owing to the losses connected with loss of accumulated experience of pedagogical shots. Lack of obvious communication locates in article between integration of higher education institutions and increase of their competitiveness. The options of reorganization realized in system of higher education are considered.

Key words: «road map», monitoring of efficiency of activity of higher education institutions, reorganization of higher education institutions, rating of higher education institutions.

Анализ динамики и тенденций развития высшего профессионального образования в России показывает, что за последние 20 лет произошли серьезные изменения как с точки зрения увеличения количества обучающихся, так и с точки зрения изменения соотношения между гуманитарными, естественно-научными и техническими направлениями подготовки (что определяется в первую очередь потребительскими предпочтениями).

Если в 1990/91 уч. г. в России было 514 вузов (2824,5 тыс. студентов), то на начало 2012/13 уч. г. общее количество вузов достигло 1046 (609 — государственных, 437 — негосударственных). Об-

щая численность студентов на начало 2012/13 уч. г. составила 6073,9 тыс. человек (в государственных вузах — 5143,8 тыс. студентов, в негосударственных — 930,1 тыс.) [11, с. 247–260; 11].

За последнее десятилетие возросло число филиалов вузов: к 2005 г. на 660 государственных вузов приходилось 1376 филиалов, а на 430 негосударственных — 326 филиалов. На начало 2009/10 уч. г. в России действовало 1066 филиалов государственных и муниципальных учреждений высшего профессионального образования [7, с. 78] и 571 филиал негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования [Там же, с. 80].

По данным Министерства образования и науки РФ на 7 декабря 2012 г., в Российской Федерации на 446 зарегистрированных негосударственных вузов [4] (по оперативной информации службы государственной статистики — 437 вузов) приходится 661 филиал.

Таким образом, наблюдается тенденция снижения количества филиалов государственных вузов и увеличения числа филиалов негосударственных вузов.

Анализ динамики изменений показателей развития системы ВПО с 1990 по 2012 г. позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, планомерно снижается численность студентов, обучающихся очно. При этом в государственных вузах эта тенденция выражена слабее, чем в негосударственных вузах.

Так, в государственных вузах количество студентов, обучающихся очно, *снизилось с 58,3 %* (1647,7 тыс. чел.; 1990/91 уч. г.) *до 45,94 %* (2687,1 тыс. чел.; 2011/12 уч. г.), при этом численность обучавшихся заочно *увеличивается с 31,7 %* (892,3 тыс. чел.; 1990/91 уч. г.) *до 45,59 %* (2486,3 тыс. чел.; 2011/12 уч. г.).

В негосударственных вузах в 1995/96 уч. г. очно обучалось 38,9 % от общей численности студентов (52,7 тыс. чел.), заочно — 45,2 % (61,2 тыс. чел.); в 2011/12 уч. г. очно — 15,49 % (160,5 тыс. чел.), заочно — 77,54 % (803,4 тыс. чел.).

Таким образом, если в государственных вузах количество обучающихся в 2011/12 уч. г. очно и заочно приблизительно одинаково (45,94 % и 45,59 % соответственно), то в негосударственных вузах в этом же году наблюдается практически пятикратное превышение студентов-заочников над студентами дневного отделения.

Во-вторых, наблюдается планомерное увеличение количества студентов, полностью оплачивающих стоимость обучения. Если в 2000/01 уч. г. их удельный вес составлял 40,9 % (1939,4 тыс. чел.) от общей численности, то в 2011/12 уч. г. число студентов, полностью оплачивающих обучение, составило 62,2 % (4034,7 тыс. чел.).

При этом количество студентов в государственных вузах, полностью оплачивающих свое обучение, с 2007/08 уч. г. *превышает 50 %* от общего количества студентов этих вузов. На начало 2011/12 уч. г. численность таких студентов составила 2998,6 тыс. чел., т. е. 54,98 % от общего числа обучающихся.

Количество студентов, получающих образование за счет средств бюджетов, планомерно снижается — с 2824,5 тыс. в 1990/91 уч. г. до 2455,3 тыс. в 2011/12 уч. г. [9, с. 247–260]. Динамика измене-

ния численности студентов, обучающихся за счет средств бюджетов, представлена ниже:

1990/91 — 2824,5 тыс. чел.,
1995/96 — 2655,2 тыс. чел.,
2000/01 — 2802 тыс. чел.,
2005/06 — 3002,7 тыс. чел.,
2007/08 — 2931,6 тыс. чел.,
2008/09 — 2858,6 тыс. чел.,
2009/10 — 2763,9 тыс. чел.,
2010/11 — 2619,2 тыс. чел.,
2011/12 — 2455,3 тыс. чел.

Таким образом, общий рост количества студентов не свидетельствует об увеличении издержек государства на «содержание» системы высшего профессионального образования.

Представляется очевидным, что государство никогда не превышало своих социальных обязательств, в плане обеспечения доступности высшего образования. С учетом заложенного в новом Законе «Об образовании» норматива бюджетного финансирования из расчета 800 студентов в возрасте от 17 до 30 лет на 10 тыс. населения представляется очевидным, что реальное финансирование вузов снизится. В перспективе следует ожидать уменьшения набора в вузы, которое в первую очередь коснется абитуриентов, поступающих на очную форму обучения.

Направления реорганизации

По распоряжению Правительства № 2620-р от 30.12.2012 г. «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» разработан план мероприятий («дорожная карта»), рассчитанных до 2018 г. [2].

При реализации этих мероприятий сокращению подвергнется 140 тыс. человек, работающих в высшей школе (44 %), при этом нагрузка на преподавателей возрастет практически на треть. К 2018 г. на одного преподавателя будет приходиться 12 обучающихся (в 2012 г. — 9,4 обучающихся).

План мероприятий «дорожной карты» не учитывает демографические тенденции после 2018 г. А они таковы: после снижения количества выпускников общеобразовательных школ («яма» приходится на 2018 г. — 1148 тыс. выпускников) следует постепенное увеличение их численности вплоть до 2027 г. — 1673 тыс. выпускников. Далее — плавное снижение. Количество выпускников в 2035 г. будет таким же, как и 2013 г. — 1298 тыс. человек (табл. 1) [1].

Прогнозируемые изменения численности школьников 11-х классов, тыс. чел.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1597	1417	1317	1298	1238	1178	1168	1158	1148	1158	1208	1288	1328
2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
1318	1318	1388	1578	1673	1645	1605	1556	1500	1443	1389	1340	1298

Исходя из демографического прогноза, в 2022 г. количество выпускников школ вырастет на 15 %, по отношению к 2018 г. Соответственно, на сопоставимый процент возрастет и нагрузка на преподавателя. И это дополнительно к тому увеличению, о котором говорилось выше.

По странному стечению обстоятельств программа развития образования рассчитана на тот промежуток времени, который связан с отрицательной демографической динамикой.

Как указывает В. А. Горшков, «сегодняшняя ситуация в школьной демографии напоминает ситуацию в 60-х прошлого столетия. Увеличение численности школьников, начиная с 2014 г. по 2024 г. (для выпускных классов — с 2018 по 2027 г. — Е. Р.) а затем ее снижение до 2036 г. аналогично ее повышению с 1961 г. по 1971 г. и последующему снижению до 1983 г. Однако реакции Правительства в 60-е годы и сегодня практически противоположны. Именно прогнозируемое уменьшение численности школьников после 1971 года вынудило правительство страны в начале 60-х гг. ввести 11-й класс. Это было сделано (несмотря на постоянное повышение численности школьников и нехватку трудовых ресурсов) ради сохранения педагогических кадров школы, и в первую очередь предметников (физиков, математиков, химиков и т. д.). Сегодня же численность 10-х и 11-х классов сокращается. Сокращаются часы и на физику, математику, химию, русский язык» [1].

Нет смысла в особых комментариях. Совершенно очевидно, что когда сработает «мина», которая сейчас закладывается под систему образования, последствия будут необратимы. На исправление ситуации потребуются долгие годы. Если ее вообще можно будет исправить.

В соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») предполагается переход к «эффективному контракту», что должно обеспечить повышение «эффективности и качества услуг в сфере высшего образования».

План включает следующие основные направления:

1. Совершенствование структуры и сети государственных образовательных организаций высшего образования.

2. Совершенствование структуры образовательных программ.

3. Повышение результативности деятельности образовательных организаций высшего образования с учетом их специализации.

4. Инструменты оценки качества и образовательной политики в сфере высшего образования.

5. Развитие кадрового потенциала высшего образования.

Рассмотрим первое направление реализации плана более подробно. Оно предполагает:

а) проведение ежегодного мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования;

б) разработку, утверждение и реализацию программы совершенствования сети государственных образовательных организаций высшего образования, в том числе путем реорганизации и присоединения организаций и их филиалов;

в) модернизацию системы лицензирования и аккредитации образовательных программ в системе высшего образования.

Проведенный в ноябре 2012 г. мониторинг эффективности деятельности вузов был воспринят крайне негативно подавляющим большинством вузовской общественности. В первую очередь, это вызвано не столько сомнительностью тех показателей и пороговых значений, по которым осуществлялась оценка эффективности [8, с. 70–74], сколько необоснованностью выводов и вынесенных решений по результатам мониторинга. Стремительность решений, как это было с РГТЭУ, ставит под сомнение цели, которые преследовались. Если исходить из того, что принятие важных (а тем более стратегических) решений основывается на сочетании принципов единоначалия и коллегиальности, то очевидно нарушение последнего. Имеется в виду отсутствие широкого обсуждения, с привлечением экспертного сообщества и т. д.

Оценка эффективности с помощью мониторинга *«отменяет» результаты*, полученные по итогам прохождения вузом процедур лицензирования и аккредитации.

Следует сказать и о том, что идейные вдохновители мониторинга меняли «правила игры», что называется, в процессе. Подтверждением сказанному являются несоответствия в формулировках содержания показателей, в нормативных документах, касающихся мониторинга. Так, в опубликованных 1 ноября 2012 г. результатах мониторинга, в разделе «Показатели и пороговые значения для отнесения вузов к группе, имеющей признаки неэффективности» [5], эти формулировки отличаются от формулировок содержания показателей, приведенных в приложении № 1 «Показатели, пороговые значения и критерии, используемые для выявления вузов и филиалов, имеющих признаки неэффективности», опубликованного на сайте Министерства образования и науки РФ 24 декабря 2012 г. [6]. Эти несоответствия могли способствовать как появлению «дополнительных» студентов-иностранцев, так и площадей в процессе «корректировки» вузами сведений с 1 по 6 ноября 2012 г.

Если внимательно проанализировать опубликованные Минобрнауки РФ 24 декабря 2012 г. данные по вузам России, то сомнительной представляется и методика определения пороговых значений. По нашим расчетам, для вузов России (без вузов Москвы и Санкт-Петербурга — 384 вуза из 502) значения среднего балла ЕГЭ, доходов вуза из всех источников, приходящихся на одного НПР, не говоря уже о проценте иностранных студентов, находятся ниже пороговых значений, предложенных Министерством.

На этом фоне важными представляются результаты мониторинга негосударственных вузов и филиалов, опубликованные на сайте Министерства образования и науки РФ 12 декабря 2012 г. [4]. Как отмечается во вступительной части, мониторинг негосударственных вузов и их филиалов проводился на основании обращения Ассоциации негосударственных вузов России о предоставлении возможности негосударственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования принять участие в мониторинге деятельности образовательных учреждений в целях оценки эффективности их работы.

Мониторинг деятельности негосударственных вузов и филиалов проводился *на основе их добровольного участия*. При этом большая часть негосударственных вузов не приняла участие в мо-

нитинге (376 вузов и 564 филиала). Результаты были представлены только в отношении 70 негосударственных вузов и 97 их филиалов в виде простой констатации факта, а именно: в список негосударственных вузов и филиалов, имеющих признаки неэффективности, вошли 41 вуз из 70 (58,57 %) и 55 филиалов из 97 (56,7 %). Таким образом, количество «неэффективных» негосударственных вузов более чем в два раза превышает количество «неэффективных» государственных вузов. Важным представляется тот факт, что руководство негосударственных вузов и филиалов имело представление, на основе анализа каких показателей (с соответствующими пороговыми значениями) будет делаться вывод об их эффективности.

Опубликованные данные по негосударственным вузам, с учетом отсутствия каких-либо действий со стороны Минобрнауки РФ, вызывают массу вопросов. Совершенно очевидно, что реорганизация (по крайней мере, в ближайшей перспективе) никак не коснется негосударственных вузов и их филиалов, что является подтверждением курса на «всеобщее платное высшее образование».

Если конечная цель мониторинга — повышение качества образования, то это предполагает создание равных конкурентных возможностей для всех участников образовательной деятельности. На сегодняшний день государственные и негосударственные вузы изначально поставлены в неравные условия. Это позволяет предположить, что основная цель мониторинга состоит не столько в определении и создании условий для повышения качества образования в вузах, сколько в уменьшении нагрузки на бюджет. И одним из таких инструментов должна (теоретически) стать реорганизация вузов.

Технология реорганизации

Первый пункт «дорожной карты» предполагает «разработку, утверждение и реализацию программы совершенствования сети государственных образовательных организаций высшего образования, в том числе путем реорганизации и присоединения организаций и их филиалов».

Первый вариант реорганизации. Для определенной части вузов объединение является действительно необходимым условием для усиления конкурентных позиций и реализации положительного синергетического эффекта. В качестве примера можно привести конструктивную рабо-

ту Сыктывкарского государственного университета и Коми государственного педагогического института, нацеленную на создание более мощного образовательного учреждения для реализации достаточно амбициозных стратегических целей [10].

Однако само по себе укрупнение вузов не является панацеей для системы высшего образования. Агентством «Эксперт РА» проведен рейтинг вузов России за 2012 г. [12]. При подготовке рейтинга использовались статистические показатели, а также масштабные опросы среди 4 тыс. респондентов: работодателей, представителей академических и научных кругов, студентов и выпускников. Методика рейтинга составлена с учетом мнений, высказанных представителями ведущих вузов РФ.

Рейтинг не выявил явной связи между укрупнением вуза и повышением его конкурентоспособности.

Так, из 20 вузов, образованных в результате укрупнений, в число лидеров рейтинга вошли только 7 вузов (табл. 2). В частности, относительно скромные результаты продемонстриро-

вали федеральные университеты, образованные путем объединения вузов в регионах. В числе 20 лучших вузов России только 3 федеральных университета (Сибирский, Казанский (Приволжский) и Уральский), а, например, Северо-Восточный федеральный университет не вошел даже в ТОП-100.

Исходя из этого, в презентации рейтинга отмечается, что «при принятии решения о слиянии вузов необходимо четко просчитывать возможный синергетический эффект и учитывать все факторы риска, сопровождающие объединение».

Второй вариант реорганизации. Вопрос слияния крупных и самодостаточных университетов требует пристального и внимательного изучения.

Наиболее ярким примером является присоединение Московского государственного горного университета к НИТУ «МИСиС».

Примечательно, что по результатам рейтинга вузов 2012 г. МИСиС, входящий в ТОП-100, занимал 17-ю строчку с общим показателем рейтингового функционала 3,2192. Ранги: качество образования — 12; востребованность работода-

Таблица 2

Позиции самых крупных вузов России (по результатам рейтинга агентства «Эксперт РА»)*

Место в рейтинге	Наименование вуза
1-е	Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова
3-е	Санкт-Петербургский государственный университет
9-е	Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, НИУ
12-е	Сибирский федеральный университет
15-е	Томский государственный университет, НИУ
18-е	Казанский (Приволжский) федеральный университет
19-е	Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина
21-е	Южный федеральный университет
34-е	Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, НИУ
40-е	Дальневосточный федеральный университет
43-е	Воронежский государственный университет
57-е	Иркутский государственный технический университет, НИУ
62-е	Пермский политехнический университет НИУ
63-е	Тюменский государственный нефтегазовый университет
64-е	Белгородский государственный университет, НИУ
75-е	Саратовский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского, НИУ
82-е	Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева, НИУ
85-е	Московский государственный университет путей сообщения (МИИТ)
103-е	Тюменский государственный университет
107-е	Оренбургский государственный университет

* Участвовали вузы с численностью студентов свыше 20 тыс. чел.

телями — 58; научно-исследовательская активность — 11.

Московский государственный горный университет (МГГУ) занимает в рейтинге 53-ю строку с общим показателем рейтингового функционала 2,0432. Ранги: качество образования — 48; востребованность работодателями — 33; научно-исследовательская активность — 104. Отметим, что востребованность работодателями у МГГУ выше, чем у МИСиС. А не это ли является действительно важной (системообразующей) оценкой учебного заведения со стороны рынка труда?

В приведенном выше рейтинге показатели МГГУ выше, чем у 9 самых крупных университетов России (табл. 2).

Примечательно, что приказ о реорганизации двух университетов — НИТУ «МИСиС» и МГГУ был подписан А. Фурсенко 14 мая 2012 г. (в последнюю неделю работы в должности министра). Из вступительной части приказа следует, что важным аргументом в пользу присоединения МГГУ в качестве структурного подразделения явились рекомендации наблюдательного совета МИСиС.

В перспективе все процессы, связанные с реорганизацией вузов, должны находиться под непрерывным, в том числе общественным, контролем (общественные палаты городов и регионов). Такой контроль необходим как для того, чтобы не допустить ущемления прав работников и студентов присоединяемого вуза, так и для выяснения степени эффективности использования ресурсов, выделяемых на реорганизацию.

Третий вариант реорганизации. В самой мягкой формулировке его можно охарактеризовать как «недружественное слияние». Мотивов для реализации такого варианта может быть несколько: от овладения имущественным комплексом присоединяемого вуза до «перехвата» его бренда, например, в случае присоединения классического университета к техническому. Вариант «присоединения» (классического университета к техническому) редок, но возможен. Технический университет получает возможность «легитимизировать» непрофильные (в первую очередь гуманитарные и экономические) направления подготовки.

Для третьего варианта реорганизации мониторинг эффективности вузов становится нормативным основанием «присоединения». Следствие мониторинга — приказ о реорганизации путем присоединения к «эффективному» вузу — вуза «неэффективного». Отметим, что вопрос о технологиях «недружественных слияний» в сфере высшего профессионального образования тре-

бует специальных исследований, в частности, роли объективных и субъективных факторов в этом процессе.

Выводы

Не отрицая методологическое положение, что повышение эффективности системы высшего профессионального образования связано с присоединением слабых вузов к сильным, отметим следующее. Оптимизация сети образовательных организаций подразумевает в первую очередь определение принципов финансирования вузов, оценки эффективности труда преподавателей и сотрудников, качества подготовки выпускников, их востребованности модернизируемой экономикой. Рассматривая совершенствование сети вузов как один из факторов инновационного развития высшего профессионального образования, выделим необходимые условия его реализации:

1. Создание равных возможностей для конкуренции государственных и негосударственных вузов и их филиалов.

2. Реализация на деле принципа коллегиальности и единоначалия как необходимого условия минимизации субъективизма при выработке и принятии стратегических решений на всех уровнях — от министерства образования и науки РФ и региональных министерств до образовательных организаций высшего профессионального образования. Это предполагает привлечение экспертного сообщества и общественные обсуждения как на макро-, так и на микроуровнях (союзы ректоров России и регионов, Счетная палата, общественные палаты, представительные органы власти).

3. Развитие реальной демократии в вузах. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в разделе, посвященном развитию образования, в качестве одного из целевых ориентиров 2012 г. указано «создание в образовательных организациях органов самоуправления (попечительских, наблюдательных и управляющих советов)» [3, с. 44]. Наличие таких советов, наряду с учеными советами вузов, должно способствовать выработке взвешенных управленческих решений в интересах коллективов. Практика показывает, что в реорганизуемых вузах зачастую ректорами являются не избранные коллективами представители их интересов, а назначенные Министерством образования и науки.

1. Горшков В. А. Школьная демография (расчет численности школьников на предстоящие десятилетия) [Электронный ресурс] // Демогр. исслед. № 13. URL: http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=20&idArt=2034 — Загл. с экрана.
2. Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки : распоряжение Правительства РФ № 2620-р от 30.12.2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/22263> — Загл. с экрана.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/rus006.pd> — Загл. с экрана.
4. Министерство образования и науки РФ. Опубликованы результаты мониторинга деятельности негосударственных вузов [Электронный ресурс]. URL: <http://минобрнауки.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2906> — Загл. с экрана.
5. Министерство образования и науки РФ. Результаты мониторинга деятельности государственных вузов и их филиалов. 1 ноября 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2775> — Загл. с экрана.
6. Министерство образования и науки РФ. Показатели мониторинга деятельности федеральных государственных высших учебных заведений и их филиалов. 24 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2932> — Загл. с экрана.
7. Молодежь в России. 2010 : стат. сб. / ЮНИСЕФ ; Росстат. М. : ИИЦ «Статистика России», 2010. 166 с.
8. Романов Е. В. Неэффективные вузы: миф и реальность // Университетское управление: практика и анализ. 2012. № 6. С. 70–76.
9. Российский статистический ежегодник. 2012 / Росстат. М., 2012. 786 с.
10. Сыктывкарский университет станет центром подготовки коммунациональной элиты [Электронный ресурс]. URL: <http://finugor.ru/node/37331> — Загл. с экрана.
11. Федеральная служба государственной статистики. Оперативная информация. Образование в 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-5.htm — Загл. с экрана.
12. «Эксперт РА»: Рейтинг вузов России, 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.raexpert.ru/rankings/vuz/> — Загл. с экрана.